Current Issue Review

79-3E

Conflict of Interest Rules for Federal Legislators

Hugh Finsten
Bruce Carson

Law and Government Division
Research Branch

14 August 1979
Reviewed 3 September 1986

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00840/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their own fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/79-3-1986E

ISBN 0-660-12342-8

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONFLICT OF INTEREST RULES FOR FEDERAL LEGISLATORS

ISSUE DEFINITION

Although it is a basic premise in our society that an individual should be as free as possible to determine the direction of his economic interests, it is also necessary that persons holding public office and who are therefore in a position of public trust should not act on matters in their public capacity if they have a personal economic interest. Even though a legislator believes that he is performing his public function in an impartial manner, his judgment may still be influenced by his personal interests. Moreover, there remains the appearance of a conflict in the minds of the public.

This issue has surfaced in recent years as a result of a number of specific situations involving Parliamentarians, including trips taken at the expense of foreign governments, charges concerning Members* speculating on the fluctuation of the Canadian dollar, Parliamentarians holding corporate offices, travel passes used for vacation purposes and the sale of property to the government. In recent years three Parliamentarians have been acquitted of charges laid under the Criminal Code relating to the use of their political office. One other was fined for conspiring to peddle influence.

There are those who suggest that the present provisions dealing with conflict of interest are not adequate to meet conflict situations which may arise in the modern business world and that Parliament should enact more stringent rules.

---

* Reference in this paper to "Members" includes both Members of the House of Commons and Senators.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

Today, governments intervene in almost all sectors of the economy. Those businesses it does not operate, it exercises some other form of control over, through regulatory agencies, safety and health legislation, tariff and tax policies and federal subsidies. Thus, when legislation is introduced in Parliament, it is not unusual that it may in some aspect affect the economic interests of Members of Parliament.

There are a number of different types of conflict situations. An inherent conflict arises out of the position of the Parliamentarian as an individual in society which puts him in such categories as homeowner, parent and consumer. Parliament continually deals with legislation affecting these interests. However, the Member shares them with many others and there is a low potential of an adverse consequence from such conflict. Another unavoidable conflict is the representative interest which results from Members sharing personal interests with the constituency electing them, such as interests in farming, fishing and resource development. Personally necessary conflicts arise as a result of the need for Members to pursue outside interests including financial ones to lead an adequate and satisfying life. Personal investments, family businesses and professional interests are included in this category. Since Members return to private life, perhaps as soon as the next election, it is necessary that they not divest themselves of all their income-producing assets; otherwise they would face undue financial instability. Finally, there are avoidable conflicts which are personal economic interests not fitting into the above categories and which substantially affect the independence of the legislator. Conflict of interest legislation is ostensibly aimed at this last category.

To what extent then should a Parliamentarian be able to retain personal economic interests? The dilemma is that the rules must not be so stringent as to discourage persons of ability from entering public life, yet strict enough to deter unethical practices and maintain the reputation of Parliament and its Members among the public.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Despite the arguments in favor of conflict of interest legislation, it has been suggested that the present rules serve us well. Political corruption in Canada has been a rare occurrence; those cases that have arisen have been dealt with satisfactorily. Besides, matters such as the integrity of Parliamentarians are matters of honour; it is the duty of a Member to observe the rules of Parliament and it should be within his discretion and responsibility to do so. It would be futile to attempt to legislate ethical conduct and anticipate those types of wrongdoing which are not strictly criminal. Moreover, "successful" people are those with significant outside interests particularly in the business world; many will not serve if they are required to divest themselves of their interests or disclose them for public scrutiny. Financial security helps ensure independence because it makes Members less susceptible to outside influences. The variety of knowledge and experience that Members have benefits the Parliamentary system. Furthermore, it is argued, Members of Parliament individually have little influence over the decision-making process; it is Cabinet ministers and public servants that should be closely controlled.

A. Techniques of Control

There are a number of methods used to control conflicts of interest. Disqualification prevents a Member from acting on a matter in which he has a personal financial interest. He would refrain from voting and debating the matter. However, this denies his constituents the right to representation on what could be a very important issue. Avoidance requires a Member to divest himself of those interests or relationships which may impair his judgment. Disclosure requires that the legislator reveal his assets so that a personal interest becomes public knowledge inhibiting a Member from acting for his personal benefit. It informs a Member's constituents and colleagues so they can judge him. However, full details of a Member's financial situation may be considered an unnecessary invasion of personal privacy. The financial interests of a Member of Parliament also may be put in either a blind trust which is administered by a trustee independently of the legislator, or a frozen trust which

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

precludes the Member from making any changes in his interests while he retains his seat. Whereas it must be assured that the former is beyond the Member's control, the latter is considered a rather harsh requirement.

An effective scheme would incorporate a combination of the above techniques.

B. Types of Interests

There are, of course, many types of interests that can put a legislator in a conflict situation. The more common ones at which conflict rules are aimed are outlined below.

Corporate Positions. Such interests involve a close association with a company. A legislator may find that Parliament is considering measures that affect him as an officer, director or employee of a company or affect the interests of his company. A director is required to act in the best interests of the company yet as a legislator he has a similar duty to the public.

Investments. Should legislators be restricted to "safe" investments such as government bonds, mutual funds or a diversified portfolio of small investments? Should they be required to put their investments into a trust? Should all their interests be disclosed or only those worth more than a certain value? Should shareholdings of Members be restricted to a percentage of total issued shares in a company? Of course, taking an arbitrary figure causes problems in that it may be an insignificant amount where there are only a few shareholders but result in effective control of a company if shares are widely held.

Debts. There is an appearance of influence by creditors over persons in public office. Should residential mortgages be included in provisions concerning debts?

Outside Employment. To what extent should Members be able to carry on their law practices, consultant businesses or other types of employment? Should there be a restriction on the amount of money that can be earned in outside employment? Members are dealing with laws that may affect their

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

clients; they could be put in a position contrary to the best interests of the public. A Member may attract clients because they believe he will increase their influence with the federal government. Should a Member be able to promote his status in order to increase his clientele? Should a Member be prohibited from accepting positions with other levels of government and foreign governments? Does it matter if such positions are only temporary or are unremunerated?

Lobbying. It is a normal function of legislators to deal with government officials on behalf of constituents. What about the legislator who uses his position to further his own interests or is paid to act on behalf of others? Should Members be able to appear before government boards or commissions or federal courts in their personal capacity or is the appearance of influence too strong? In what position are legislators who receive indirect benefits as lawyers, employees, financial advisors of persons or companies for whom they act? Is it sufficient if the legislator reveals his interest to government officials with whom he corresponds or must he avoid any contact with such persons and bodies except in the course of his duties as representing his constituents?

Government Contracts & Activities. Should legislators be able to participate with other Canadians in government programmes or is the appearance of influence too strong and the possibility of conflict too high? To what extent should Members hold shares in companies which have government contracts?

Gifts and Honoraria. Should a legislator be permitted to accept free vacation trips or other gifts from acquaintances or foreign governments or should there merely be a restriction on the amount that can be accepted? Should disclosure be the only requirement? Honoraria can be disguised gifts.

Inside Information. Are controls necessary to deter legislators from using information which comes to them in their official capacity to their personal advantage?

Spouse and Dependent Children. To what extent should the above interests be controlled if they are held by those with close family ties to the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Member? A Member is as likely to be influenced by family interests as by his own.

C. Present Rules

Conflict of interest rules for federal legislators are, for the most part, scattered between four Acts of Parliament (the Criminal Code, the Senate and House of Commons Act, the House of Commons Act, and the Canada Elections Act) and the Standing Orders of the House of Commons and Rules of the Senate.

The most extreme form of conflict of interest, bribery, is a criminal offence. The Criminal Code provides for 14 years imprisonment for a Member of Parliament who accepts or attempts to obtain any form of valuable consideration for doing or omitting to do anything in his official capacity. In addition, Standing Order 83 of the House of Commons considers it a high crime and misdemeanour which tends to subvert the constitution if a Member is offered any "advantage" for promoting any matter before Parliament. The Senate and House of Commons Act prohibits a Member from receiving compensation for services rendered on any matter before the House, the Senate or their Committees. The Act also excludes persons with remunerated employment in the federal government and certain officials at the provincial level from being eligible as Members of the House of Commons. Exceptions include certain members of the Canadian forces and members of the Privy Council. A Member may receive expenses for travel on public business. There are no similar restrictions for persons appointed to the Senate. The House of Commons Act makes a Member of a provincial legislative assembly ineligible to be a Member of the House of Commons. The Canada Elections Act disqualifies the above office holders from candidacy for the House of Commons as well as Members of the Council of the Northwest Territories and Yukon Territory and certain office holders who are not entitled to vote. The legislation is inconsistent in that it disqualifies some office holders from candidacy for election but does not disqualify Members from accepting these offices after their election.

The Senate and House of Commons Act also provides that a person is not eligible to be a Member of the House of Commons if he holds a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

government contract or agreement, either directly or indirectly, in which public money is to be paid. A similar prohibition applies to Senators. If a Member receives no public funds but receives a benefit in another form from the contract, he would probably not be caught by this section. In addition, if a Member is a shareholder of an incorporated company that has a contract with the government, the prohibition is not applicable unless the contract involves the building of a public work. This would seem to permit a Member to incorporate his interests and thus escape the prohibition. Moreover, government contracts for public works form only a small portion of the total number of federal contracts. Other exceptions include a contractor for the loan of money or of securities for the payment of money to the government after public competition or respecting the purchase or payment of public stock or debentures on terms common to all persons; and contracts that devolve by descent, limitation or by marriage or as executor, etc. until 12 months have elapsed.

However, another section of the Senate and House of Commons Act applicable only to Members of the House of Commons, requires a provision in every government contract that no Member of the House of Commons be admitted to any share or part of such contract, or to any benefit arising therefrom. This would suggest that a Member of the House of Commons cannot be party to a federal government contract if he receives any kind of benefit whatsoever, whether or not public money is spent or the contract is with a corporation.

There is no requirement to disclose financial interests; however, the Standing Orders of the House of Commons provide that a Member is not entitled to vote on a question in which he has a direct pecuniary interest and his vote will be disallowed. A similar provision is found in the Senate Rules. Moreover Senators who have a pecuniary interest in a matter referred to a select committee cannot sit on that committee. However, no rules take account of the Member's right to participate in debate.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PARLIAMENTARY ACTION

A. The Green Paper on Conflict of Interest

On 17 July 1973, the Green Paper entitled "Members of Parliament and Conflict of Interest" was tabled in the House of Commons. It contained 25 proposals to consolidate and extend the present rules. Federal and provincial offices would, for the most part, be incompatible with holding a seat in Parliament. Members would be prohibited from participating in or deriving any benefit from government contracts except if:

- the amounts of the contracts did not exceed $1000 in any year;
- it was for the supply of goods and services, the use of property, the purchase of government bonds or involved a government program and was offered on terms common to all members of the public;
- it involved reimbursement for travel expenses; or,
- it devolved on the Member by descent, marriage or law and it was disposed of within 12 months.

A Member would not be able to participate in the management or direction of a company having a government contract. Ownership of shares of a company with a contract would be permitted if it was a public company and the Member owned less than 5 per cent of the total number of issued shares. Most of these permitted government contracts would have to be disclosed as would all companies in which a Member is an officer, director or manager and amounts of grants or subsidies received from the government. The public would have access to all disclosures. Candidates for election would be required to disclose the contracts or offices held which would be prohibited if they were Members as well as public companies in which they own over 5 per cent of the total number of issued shares. A candidate would not be able to participate in a government contract for the supply of services involving the payment of public money.

The rules of each House would prohibit Members from advocating any private matter for compensation among Members or public servants or before any government boards or tribunals. They would be

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

required to reveal relevant pecuniary interests "not shared in common with all other persons or particular groups in society" in any debate in Parliament or in communicating with Members, ministers or public servants. Another rule would require Members to exercise care in ensuring that they do not benefit or appear to benefit from the use of confidential information. The present rule prohibiting a Member with a direct pecuniary interest from voting on a matter would be retained.

A "public recourse" provision would permit a member of the public to take certain proceedings where the Attorney General fails to act provided there are reasonable grounds to believe that the Crown has a cause of action against a Member. A Committee of each House would investigate all conflict of interest questions referred to it and provide Members on request with advisory opinions. Conflicts of interest of cabinet ministers arising from their duties as ministers of the Crown would be excluded from the Committee's jurisdiction. The Committee would be authorized to grant special dispensation to permit a Member to participate in a government contract for reasons of public interest or undue personal hardship.

B. House Committee Report on the Green Paper

The House of Commons Standing Committee on Privileges and Elections tabled its report on the Green Paper on 10 June 1975. The Committee accepted the general tenor of the government proposals, with two significant changes. It recommended that each Member file his/her taxation return as well as information on all financial interests including interests held through a spouse or dependent children. This information would be kept confidential and would be subject to outside scrutiny only by a court order or a reference from the House. The Committee also recommended removal of the proposals concerning candidates for election because it did not want to discourage persons from becoming candidates. Other recommendations included increasing the exemption for government contracts to $5000; the creation of the position of Registrar with whom the disclosure information would be filed and who would give advice to Members on conflict situations; that Members be able to obtain a declaratory

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

judgment from the Federal Court for those matters which would require disclosure; a precise prohibition against Members holding municipal office; and that the terms of leaves of absence from employment be disclosed.

C. Senate Committee Report on the Green Paper

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs tabled its report on the Green Paper on 29 June 1976. The Report contained a number of major recommendations. With regard to prohibited fees, it recommended a more specific wording which would separate the prohibition against lobbying for compensation among Parliamentarians and public servants, from that of appearing before federal boards for compensation. The latter would only prohibit an appearance for compensation before such tribunal where a right or interest is subject to a decision of an administrative nature. It was recommended that the prohibition against holding federal offices apply only if the position is remunerated and that expenses reasonably incurred be allowed. Provincial offices should be allowed if unremunerated or temporary provided there is no federal government involvement. The Committee did not feel that a conflict arises merely because a Member is a shareholder or director of a company with a government contract. The conflict arises if the Member, spouse or dependent child is a party to or owns 5 per cent or more of the shares or if the Member is an officer or manager of such company. The Committee also recommended that further consideration be given to excluding Members from the granting of licences, particularly broadcasting licences.

With regard to the disclosure of financial interests, the Committee recommended that a list of companies in which the Member, spouse or dependent child holds shares or securities be disclosed on a confidential basis. It concurred with the proposal in the Green Paper that there be public disclosure of all companies of which the Member is an officer, director or manager and the number of shares held in the company. It rejected the House Committee recommendation that copies of annual income tax returns be filed and the public recourse provision of the Green Paper.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

D. Bill C-6, The Independence of Parliament Act

The legislation was introduced in October 1978. It received second reading but died on the order paper wher Parliament was dissolved in March 1979. Bill C-6 contained the same basic provisions as Bill C-62 which received first reading in the previous session of Parliament but died on the order paper. The Bill extended the provisions in the Green Paper, incorporating some of the recommendations of the two Committee reports. The prohibition against involvement in federal government contracts was extended to prohibit a Member from participating in any activities requiring authorization by federal statute and which are so designated by the rules of either House. It also prohibited Members from acting as lawyers, auditors or consultants of companies with government contracts or authorizations. Authorized activities where the terms are standard for all members or specified classes of the public would not be prohibited. The 5 per cent shareholding exemption was changed to voting shares and a total value of $15,000 was set. An important additional exemption would permit a Member to place his interests in a trust provided it complies with rules to be established. Spouses and dependent children were excluded from the prohibiton unless their interest was held on behalf of the Member.

The disclosure requirements in the Bill went well beyond the Green Paper. Additional disclosures include: businesses or professional practices in which the Member is an officer, director, proprietor, partner or otherwise employed and the nature of any leave of absence; any benefits exceeding $100 received privately by a Member or spouse from a non-related person; payments, excluding expenses, for speaking engagements or published articles; travel outside Canada by Member or spouse, sponsored by a non-related person or organization other than the Crown; real property other than residences; businesses in which a Member or spouse holds assets of over $1000, as specified by the rules of the House; creditors where total debt exceeds $5000, if a non-relative; other sources of income exceeding $1000; trusts established, as above.

The Bill also incorporated recommendations of the Parliamentary committees concerning prohibited offices, commissions and employments. The prohibition against holding federal offices only applies

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to remunerated offices. A temporary position with a municipal, provincial or foreign government would be allowed if approved by the respective House. The office of Registrar would be established. A Member could apply to the Federal Court for a declaratory judgment concerning the application of the legislation and rules.

E. Report of the Task Force on Conflict of Interest, May 1984

This Task Force in the discharge of its mandate saw a double responsibility for itself. It was charged with devising a scheme dealing with conflict of interest whereby public confidence would be ensured and the integrity of the political process protected while at the same time realizing that there is an identifiable need to attract candidates of high calibre to public office.

There is an attempt in the Report to define a continuum of conflict of interest moving from extreme to more moderate issues. These were specified to be:

(1) Self-dealing by a public office holder;
(2) Discretionary transfer of economic value to a public office holder from a private source;

(3) Assistance by public office holders to private parties dealing with government;

(4) Post-employment assistance by former public office holders to private parties dealing with government;

(5) Private gain derived from information acquired in an official capacity;

(6) Private use of government property;

(7) Partisan political activity by a non-elected office holder;

(8) Criticism of government policy;

(9) Conduct unbecoming to one's public position.

It was recommended that these forms of conduct be dealt with depending on the severity of the conflict by the use of a code of conduct;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

legal or quasi-legal procedures; or the implementation of additional codes of procedure to deal with situations common to certain government agencies or which may apply only to the agency in question.

The procedures to minimize conflicts of interest would be in the form of regulations made by the Governor in Council. A major recommendation was the creation of the Office of Public Sector Ethics. Its role would be advisory, administrative, investigative and educational. While the Task Force also made recommendations governing the post-employment period it raised the problem of the difficulty that would be encountered in the enforcement of such rules. It is much easier to enforce them against those who are still in office rather than against those who have departed.

The Report concludes with a suggestion that a number of its recommendations could be included in employment contracts with the Government of Canada.

F. Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders, September 1985

This Code, which applies to cabinet ministers, parliamentary secretaries and other senior public office holders, establishes that, on appointment to the included offices, the office holders are to arrange their private affairs in a manner that will prevent real, potential or apparent conflicts from arising.

The Code suggests methods of compliance and establishes a duty on the Assistant Deputy Registrar General under the direction of the Clerk of the Privy Council to administer the Code. Time limits are established for disposal of assets or for public declarations to be made.

A list of certain prohibited outside activities is provided as well as limitations for former public office holders on their activities after leaving office.

This Code appeared as part of a package of proposals tabled by the government dealing with the safeguarding of the public interest. Other measures included instructions to Ministers regarding the hiring of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

family members, parliamentary scrutiny of Governor in Council appointments, and a register of lobbyists.

G. Register of Members' Interests

On 25 November 1985 the House of Commons Standing Committee on Management and Members' Services was asked to consider matters related to the establishment of a Register of Members' Interests. In its work the Committee is to look at whether disclosure should be made of remunerated directorships of public and private companies, and other remunerated positions, offices, trades and professions held by Members. This was also referred to the Senate Standing Committee on Standing Rules and Orders.

This Register could also include payments or material benefits or advantages received from or on behalf of foreign governments and organizations. As well land holdings of substantial value could be declared. The corporate shareholdings of Members and Senators would also be considered.

The House Committee on Management and Members' Services tabled its Report on this matter on 26 March 1986. The report reviewed the sections of the Criminal Code dealing with bribery, the part of the Standing Orders dealing with voting on matters in which a Member has a pecuniary interest, and the relevant sections of the Senate and House of Commons Act on the subject of conflict of interest. The Committee concluded, after consultation with Members of all parties, that a Register of Member's Interests was not warranted and that the current law requesting conflict of interest for Members was adequate. Furthermore, the committee concluded that such a register would accomplish more than provide an intrusion into Members' privacy.

The Senate Committee's approach to its order of reference in this matter was quite different from that of the House Committee. The Senate Committee looked at the way the courts have interpreted the provisions in the Criminal Code and felt that the decisions raised a number of policy questions regarding the Code in its present form. As well, the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Senate was concerned that the rules of conflict of interest as contained in the Senate and House of Commons Act may well be outmoded in terms of penalties they prescribe and the ethical standards they reflect.

The Senate Committee recommended a complete review of conflict of interest as it applies to Parliamentarians and perhaps the matter could be referred eventually to a joint committee of both Houses of Parliament.

CHRONOLOGY

17 July 1973 - The Green Paper entitled "Members of Parliament and Conflict of Interest" was tabled in the House of Commons.

18 July 1973 - Prime Minister Trudeau revealed additional guidelines for Cabinet Ministers in a statement in the House of Commons. Ministers would be required to resign certain corporate positions, sever business associations, and dispose of certain financial interests while placing others into a trust.

18 December 1973 - Conflict of interest guidelines for public servants were outlined in the Commons by the Prime Minister.

3 January 1974 - The Election Expenses Act was given third reading. It limited the amount that can be spent during an election campaign, required the reporting of expenses and contributions and the public disclosure of donors who contribute over $100 and provided for the partial reimbursement of expenses to candidates.

10 December 1974 - The Green Paper was referred to the Commons Standing Committee on Privileges and Elections.

9 April 1975 - The Green Paper was tabled in the Senate and referred to the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs the next day.

10 June 1975 - The Commons Privileges and Elections Committee tabled its report on the Green Paper, generally endorsing the provisions with some recommended changes.

29 June 1976 - The Senate Legal and Constitutional Affairs Committee tabled its report recommending amendments to the Green Paper proposals.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

26 June 1978 - Bill C-62, the Independence of Parliament Act, was introduced in the House of Commons along with Proposed Standing Orders of the House and Rules of the Senate. The Bill died on the order paper when the session ended 10 October 1978.

16 October 1978 - The Independence of Parliament Act was reintroduced with minor amendments as Bill C-6. The Proposed Standing Orders of the House and Rules of the Senate were tabled in the Commons, 30 October 1978. The Bill was referred to Committee on 8 March 1979 but no action was taken as it died on the order paper when Parliament was dissolved 26 March 1979.

1 August 1979 - New conflict of interest guidelines applicable to cabinet ministers, their spouses and dependent children were issued by Prime Minister Clark. Personal assets and those of a non-commercial nature (e.g. residences, savings bonds, works of art) are exempt; assets considered to be non-conflicting (e.g. family businesses, farms, corporate securities not publicly traded) are to be publicly disclosed. Other assets must be sold or placed in a blind trust and certain professional, corporate and commercial activities are prohibited altogether.

1 May 1980 - Conflict of interest guidelines for Cabinet Ministers were tabled (Sessional Paper N° 321-7/3). The guidelines were similar to those of 1 August 1979 but did not specifically apply to spouses and dependent children; however, Ministers must not transfer their assets to their spouses or dependent children to avoid the guidelines.

7 July 1983 - Appointment of a Task Force on Conflict of Interest by the federal government to review in a major way all of the policies and procedures on conflict of interest, their evolution, and whether new approaches to this problem should be devised.

May 1984 - Release of the Report of the Task Force on Conflict of Interest entitled "Ethical Conduct in the Public Sector".

9 September 1985 - Tabling by the government of a Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders.

25 November 1985 - Consideration of the establishment of a Register of Members' Interests.

17 December 1985 - Consideration of the establishment of a Register of Senators' Interests.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

26 March 1986 - Report of the Management and Members' Services Committee to the House on the Register of Members' Interests.

7 May 1986 - Report of the Senate Standing Committee on Standing Rules and Orders to the Senate on the Register of Senators' Interests.

SELECTED REFERENCES

(1) Cooper, Ann, "Carter Signs Government-Wide Ethics Bill", Congressional Quarterly Weekly Report, v.36, p. 3121-3122, 28 October 1978. (Library of Parliament JK/1/C15)

(2) Finsten, Hugh, A Comparison of Conflict of Interest Rules for Legislators in Canada, the United States, Britain and Australia, Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, 24 October 1979.

(3) Gibbons, Kenneth M., Donald C. Rowat, editors, Political Corruption in Canada: Cases, Causes and Cures, The Carleton Library, No. 95, McLelland and Stewart Ltd., Toronto, 1976. (Library of Parliament JL82/C6/P64/c.3)

(4) Johansen, David, Regulation of Conflict of Interests of Members of Provincial Legislative Assemblies, Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, Revised 20 June 1983.

(5) Kirby, John C., Jr., Congress and the Public Trust, Atheneum, New York, 1970. (Library of Parliament JK1061/A88)

(6) Members of Parliament and Conflict of Interest, Information Canada, 1973. (Library of Parliament JL/136/A367/1973)

(7) Report on Declaration of Interests, The Parliament of the Commonwealth of Australia, 1975, Parliamentary Paper No. 182. (Library of Parliament, Australian documents)

(8) Report from the Select Committee on Members' Interests (Declaration) in Parliamentary Papers of the House of Commons (U.K.), 1969-70, Vol. XIV, No. 57, p. 163. (Library of Parliament, British documents)

(9) Report from the Select Committee on Members' Interests (Declaration) in Parliamentary Papers of the House of Commons (U.K.), 1974-75, Vol. XIII, No. 102, p. 331. (Library of Parliament, British documents)

(10) Williams, Sandra, "Conflict of Interest - The Experience of the American Congress", The Parliamentarian, (1983) p. 138 (Library of Parliament JN/248/P37)

Bulletin d'actualité

79

Les règles pour les législateurs fédéraux en matière de conflits d'intérêts

Hugh Finsten
Bruce Carson

Division du droit et du gouvernement
Service de recherche

Le 14 août 1979
Revu le 3 septembre 1986

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/79-3-1986F

ISBN 0-660-91926-5

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

Tradu-

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RÈGLES POUR LES LÉGISLATEURS FÉDÉRAUX EN MATIÈRE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

DÉFINITION DU SUJET

Bien que dans notre société il existe un principe de base suivant lequel l'individu doit être aussi libre que possible d'orienter ses intérêts économiques, il est également nécessaire que les personnes qui occupent des emplois publics et jouissent, de ce fait, de la confiance du public, ne traitent pas des affaires dans lesquelles elles possèdent un intérêt économique personnel. Même si un législateur croit faire preuve d'impartialité dans l'exécution de ses fonctions publiques, son jugement peut quand même être influencé par ses intérêts personnels. En outre, il subsiste, dans l'esprit du public, des apparences de conflit.

Cette question a fait surface au cours des dernières années à la suite d'un certain nombre de situations particulières impliquant des parlementaires*: voyages effectués aux frais de gouvernements étrangers, accusations portées contre des parlementaires spéculant sur les fluctuations du dollar canadien, parlementaires occupant des postes dans des sociétés, permis de circulation utilisés pour les vacances, et la vente de biens au gouvernement. Au cours des dernières années, trois parlementaires ont été acquittés d'accusations portées en vertu du Code criminel relativement à l'utilisation de leurs fonctions politiques. Un autre a été condamné à une amende pour trafic d'influence.

---

* Dans le présent bulletin, le mot "parlementaire" désigne un membre de la Chambre des communes ou du Sénat.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Certains font valoir que les dispositions actuelles en matière de conflits d'intérêts ne sont pas appropriées pour répondre aux situations de conflit qui peuvent se présenter dans le monde moderne des affaires et que le Parlement doit promulguer des règles plus sévères.

CONTEXTE ET ANALYSE

De nos jours, l'État intervient dans presque tous les secteurs de l'économie. Dans les entreprises qu'il n'exploite pas, il intervient en exerçant d'autres formes de contrôle par l'intermédiaire des organismes de réglementation, par des lois sur la sécurité et la santé, par des politiques fiscales et douanières et par l'allocation de subsides. Ainsi, arrive-t-il souvent qu'une loi présentée au Parlement ait, à certains égards, des répercussions sur les intérêts économiques des parlementaires.

Il existe différents types de situations conflictuelles. Un conflit inhérent découle de la position du député qui est en même temps un particulier dans la société; ceci le place dans des catégories telles que: propriétaire de maison, parent ou consommateur. Le Parlement s'occupe continuellement de législation qui affecte de tels intérêts. Toutefois, le parlementaire a alors les mêmes intérêts qu'un grand nombre d'autres personnes et il y a peu de chance que des conséquences regrettables découlent d'un tel conflit. Un autre conflit inévitable est constitué par l'intérêt de représentation, qui résulte du fait que les parlementaires partagent avec leurs électeurs certains intérêts personnels tels que ceux qui existent dans les domaines de l'agriculture, de la pêche et du développement des ressources, par exemple. Les conflits personnels nécessaires proviennent de ce que les parlementaires doivent avoir des intérêts en dehors de leur vie de parlementaire, y compris des intérêts financiers, afin de mener une vie convenable et satisfaisante. Les investissements personnels, les entreprises familiales et les intérêts professionnels entrent dans cette catégorie. Étant donné que les parlementaires retournent à la vie privée, parfois dès l'élection suivante,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

ils ne doivent pas se départir de toutes leurs sources de revenus car ils se trouveraient alors dans un état d'instabilité financière injuste. Il y a enfin des conflits évitables, qui sont des intérêts économiques personnels n'entrant pas dans les catégories susmentionnées et qui ont des répercussions notables sur l'indépendance du législateur. La Loi sur les conflits d'intérêts vise ostensiblement cette dernière catégorie.

Dans quelle mesure un parlementaire doit-il donc conserver des intérêts économiques personnels? Le dilemme réside dans le fait que les règles ne doivent pas être si sévères qu'elles décourageraient les personnes compétentes d'entrer dans la vie publique, mais assez cependant pour prévenir les pratiques contraires à l'éthique professionnelle et maintenir la réputation que le Parlement et ses membres ont acquise auprès du public.

Malgré les arguments favorables à l'adoption d'une loi sur les conflits d'intérêts, on a fait valoir que les règles actuelles conviennent parfaitement. On a rarement constaté de la corruption politique au Canada et, lorsque des cas se sont produits, ils ont été réglés de façon satisfaisante. En outre, les questions comme l'intégrité des parlementaires sont des points d'honneur; il incombe au parlementaire d'observer les règles du Parlement et il doit le faire selon sa discrétion et sous sa propre responsabilité. Il serait futile d'essayer d'inclure un code d'éthique dans une législation et de prévoir les écarts de conduite qui ne sont pas strictement criminels. En outre, les gens "qui réussissent" sont ceux qui ont des intérêts extérieurs importants, en particulier dans le monde des affaires, et qui n'accepteraient pas de remplir leurs fonctions s'ils étaient tenus de se dépouiller de leurs intérêts ou de les livrer à l'examen du public. La sécurité financière aide à assurer l'indépendance, parce qu'elle rend les parlementaires moins vulnérables aux influences extérieures. La diversité des connaissances et des expériences des parlementaires profite au système parlementaire. De plus, on soutient qu'individuellement, le parlementaire a peu d'influence sur le processus de prise de décisions; ce sont les ministres du Cabinet et les fonctionnaires qui doivent être étroitement surveillés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

A. Moyens de contrôle

Divers mécanismes permettent de contrôler les conflits d'intérêts. Un parlementaire n'a pas le droit d'intervenir dans une affaire dans laquelle il a un intérêt financier personnel. Il s'abstiendra de participer au vote ou au débat sur la question. Cependant, ceci enlève à ses électeurs le droit de représentation dans des questions qui pourraient se révéler très importantes. Un parlementaire doit se départir des intérêts et des affiliations qui pourraient fausser son jugement. Le parlementaire doit faire connaître ses avoirs de façon que ses intérêts personnels soient connus du public, l'empêchant ainsi d'agir à des fins personnelles. Ses électeurs et ses collègues sont ainsi informés et peuvent le juger. Toutefois, la divulgation détaillée de renseignements concernant la situation financière d'un parlementaire peut être considérée comme une invasion injustifiée de la vie privée. Les intérêts financiers d'un membre du Parlement peuvent être placés soit dans une fiducie à gestion indépendante du bénéficiaire, soit dans une fiducie bloquée qui empêche le parlementaire d'y apporter des changements pendant la durée de son mandat. Si, dans le premier cas, on doit s'assurer que la fiducie échappe à l'intervention du parlementaire, la deuxième mesure est, par contre, jugée trop rigoureuse.

Le meilleur système serait encore de combiner les deux méthodes.

B. Les catégories d'intérêts

Il y a, bien entendu, de nombreux intérêts qui peuvent placer un législateur dans une situation conflictuelle. Les plus fréquents, et auxquels sont destinées les règles en matière de conflits d'intérêts, sont énumérés ci-après.

Postes occupés dans une société. Ces intérêts impliquent une association étroite avec une société. Un législateur peut découvrir que le Parlement étudie des mesures qui l'affectent en tant que cadre supérieur, directeur ou employé d'une société, ou encore, touchent les intérêts de sa société. Comme directeur, il doit agir au mieux des intérêts de sa société tandis

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

qu'en qualité de législateur, il a une obligation semblable envers le public.

Investissements. Les législateurs doivent-ils se limiter à des investissements "sûrs" tels que: obligations du gouvernement, fonds mutuels ou portefeuille diversifié de petits investissements? Doivent-ils être tenus de placer leurs investissements dans un fonds de fiducie? Tous leurs intérêts doivent-ils être divulgués ou uniquement ceux qui dépassent une valeur donnée? La valeur des actions détenues par le parlementaire doit- elle être limitée à une fraction du capital-actions émis par la société? Bien entendu, le choix d'un chiffre arbitraire pose des problèmes, car il peut représenter un montant insignifiant lorsqu'il n'y a que quelques actionnaires; par contre, il peut signifier le contrôle effectif de la société si les actions sont largement réparties.

Dettes. Il semble que les créanciers exercent une certaine influence sur les personnes qui occupent des postes publics. Les hypothèques résidentielles doivent-elles être incluses dans des dispositions touchant les dettes?

Autres emplois et activités professionnelles. Dans quelle mesure les parlementaires devraient-ils être autorisés à poursuivre la pratique du droit, les activités d'experts-conseils et autres? Faudrait-il fixer un plafond au revenu tiré d'un autre emploi? Les parlementaires étudient des projets de loi qui peuvent influer sur les affaires de leurs clients; ils peuvent se trouver dans une position contraire aux meilleurs intérêts du public. Un parlementaire peut attirer des clients qui le croient en mesure d'augmenter leur influence auprès du gouvernement fédéral. Un parlementaire devrait-il pouvoir se servir de ses fonctions officielles en vue d'augmenter sa clientèle? Faudrait-il interdire à un parlementaire d'accepter des postes à d'autres paliers du gouvernement ou dans des gouvernements étrangers? Cela est-il aussi important si ces postes sont temporaires ou ne sont pas rémunérés?

Lobbying. C'est une fonction normale pour un parlementaire de traiter avec les hauts fonctionnaires du gouvernement au nom de ses électeurs. Que faut-il penser d'un parlementaire qui profite de ses fonctions pour promouvoir ses propres intérêts ou qui est rémunéré pour agir au nom des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

autres? Un parlementaire devrait-il être autorisé à comparaître devant les comités, les commissions du gouvernement ou devant les tribunaux fédéraux en son propre nom; dans ce cas, la constatation de l'influence est-elle trop évidente? Dans quelle position se trouvent les législateurs qui reçoivent des bénéfices indirects à titre d'avocats, d'employés, de conseillers financiers de personnes ou de sociétés qu'ils représentent? Juge-t-on suffisant qu'un parlementaire divulgue ses intérêts et activités aux fonctionnaires du gouvernement avec lesquels il traite ou doit-il éviter tout contact avec de telles personnes ou organismes, sauf dans l'exercice de ses fonctions officielles en tant que représentant de ses électeurs?

Contrats et activités du gouvernement. Les parlementaires devraient-ils être autorisés à participer, au même titre que l'ensemble des Canadiens, aux programmes du gouvernement, ou le jeu d'influence est-il trop apparent, et la possibilité de conflit trop grande? Dans quelle mesure les parlementaires devraient-ils détenir des actions dans des sociétés qui obtiennent des contrats du gouvernement?

Dons et honoraires. Un parlementaire devrait-il être autorisé à accepter des vacances ou des voyages gratuits ou autres cadeaux de la part de connaissances ou de gouvernements étrangers, ou faudrait-il simplement imposer des limites aux sommes qui peuvent être acceptées? Faudrait-il se contenter d'exiger la divulgation? Les honoraires peuvent en fait être des dons déguisés.

Renseignements obtenus dans le cadre de fonctions officielles. Doit-on prévoir des mesures de contrôle pour empêcher les parlementaires d'utiliser à des fins personnelles des renseignements obtenus dans le cadre de leurs fonctions officielles?

Conjoint et enfants à charge. Dans quelle mesure les intérêts susmentionnés devraient-ils être contrôlés s'ils sont détenus par des personnes ayant des liens de parenté avec le parlementaire? En effet, ce dernier peut être influencé autant par les intérêts de sa famille que par les siens propres.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Règles en vigueur

Les règles régissant les conflits d'intérêts chez les parlementaires sont, pour la plupart, incorporées dans quatre lois du Parlement (le Code criminel, la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, la Loi sur la Chambre des communes et la Loi électorale du Canada) et dans le Règlement de la Chambre des communes et le Règlement du Sénat.

La corruption, la forme la plus extrême de conflit d'intérêt, constitue un délit. En effet, le Code criminel prévoit qu'un membre du Parlement qui accepte ou tente d'obtenir une contrepartie valable à l'égard d'une chose qu'il a faite ou omise en sa qualité officielle, est passible d'un emprisonnement de 14 ans. De plus, suivant l'article 83 du Règlement de la Chambre des communes: "constitue un délit qualifié de 'high crime and misdemeanour' le fait d'offrir un avantage quelconque à un parlementaire en vue de favoriser toute opération devant être conduite au Parlement et tend à la subversion de la constitution". La Loi sur le Sénat et la Chambre des communes interdit à un parlementaire de recevoir une rémunération pour des services rendus concernant toute question à l'étude devant la Chambre, le Sénat ou leurs comités. La Loi empêche aussi les personnes ayant un emploi rémunéré dans le gouvernement fédéral, ainsi que certains fonctionnaires provinciaux, d'être éligibles comme députés de la Chambre des communes. Parmi les exceptions, on trouve certains membres des Forces canadiennes et les membres du Conseil privé. Un député peut recevoir des frais de déplacement se rattachant aux affaires publiques. Aucune restriction semblable ne s'applique aux personnes nommées au Sénat. D'après la Loi sur la Chambre des communes, un député d'une assemblée législative provinciale ne peut être élu à la Chambre des communes. La Loi électorale du Canada interdit aux membres de ces assemblées de poser leur candidature à la Chambre des communes ainsi qu'à ceux du Conseil des territoires du Nord-Ouest et du territoire du Yukon, et à certains autres titulaires de poste qui ne sont pas autorisés à voter. L'ensemble de la législation contient des contradictions en ce qu'elle ne permet pas à certains titulaires de poste de poser leur candidature aux élections, mais

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

n'empêche pas les parlementaires d'accepter de tels postes après leur élection.

La Loi sur le Sénat et la Chambre des communes stipule aussi qu'une personne ne peut être élue député de la Chambre des communes si elle détient, directement ou indirectement, un contrat ou un marché du gouvernement mettant en cause des deniers publics. Une interdiction semblable s'applique aux sénateurs. Si un parlementaire ne touche aucuns deniers publics, mais reçoit un avantage sous une autre forme en vertu du contrat, il ne tomberait probablement pas sous le coup de cet article. De plus, si un parlementaire est actionnaire d'une société qui a obtenu un contrat du gouvernement, l'interdiction ne s'applique que dans le cas d'un contrat portant sur l'exécution de travaux publics. Ceci semblerait permettre à un parlementaire de placer ses intérêts dans une société et ainsi de se soustraire à l'interdiction. Par ailleurs, parmi les contrats du gouvernement, ceux qui portent sur l'exécution de travaux publics ne représentent qu'une faible partie de l'ensemble des contrats fédéraux. Parmi les exceptions, soulignons celle d'un entrepreneur de prêts d'argent ou de titres pour le paiement d'argent au gouvernement du Canada, à la suite d'adjudication publique, ou concernant l'achat ou le paiement de fonds ou d'obligations publiques à des conditions égales pour tous; les contrats dévolus par voie de transmission ou pour cause d'expiration de délai, ou par mariage, ou à titre d'exécuteur, etc., avant que ne se soient écoulés 12 mois depuis la date à laquelle cette charge lui est dévolue.

Cependant, selon un autre article de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes qui s'applique uniquement aux députés de la Chambre des communes, chaque contrat du gouvernement doit stipuler qu'un député de la Chambre des communes ne peut y être partie, ni participer aux bénéfices qui en découlent. Ceci implique qu'un député de la Chambre des communes ne peut être partie à un contrat du gouvernement fédéral s'il reçoit quelque forme de bénéfices, qu'il s'agisse ou non de deniers publics et peu importe si le contrat le lie à une société.

Il n'y a pas d'obligation de rendre publics les intérêts financiers; cependant, le Règlement de la Chambre des communes stipule que nul député n'a droit de voter sur une question dans laquelle il a des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

intérêts pécuniaires directs, et le vote de tout député ainsi intéressé doit être rejeté. Le Règlement du Sénat contient une disposition semblable. Par ailleurs, les sénateurs qui ont des intérêts pécuniaires relatifs à une question renvoyée à un comité spécial ne peuvent pas faire partie de ce comité. Cependant, aucune des règles ne tient compte du droit qu'a le parlementaire de participer au débat.

ACTION PARLEMENTAIRE

A. Le Livre vert sur les conflits d'intérêts

Le 17 juillet 1973, le Livre vert intitulé "Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts" est déposé à la Chambre des communes. Il contient 25 propositions visant à consolider et à étendre les règles déjà en vigueur. Les postes au fédéral et au provincial seraient, pour la plupart, incompatibles avec un mandat au Parlement. Les parlementaires ne pourraient pas participer à un marché de l'État, ni en recevoir un avantage quelconque, sauf:

- si les sommes des marchés ne dépassent pas 1 000 $ au cours d'une année;
- s'il s'agit d'un marché pour la fourniture de biens ou de services, l'usage de biens ou l'achat d'obligations ou s'il s'agit d'un programme gouvernemental ouvert aux mêmes conditions à tout le monde;
- s'il s'agit d'un remboursement de frais de voyage;
- s'il s'agit d'un contrat dévolu au parlementaire par voie de transmission, par mariage ou à titre de charge et qu'il est réglé dans un délai de 12 mois.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Un parlementaire ne pourrait pas participer à la gestion ou l'administration d'une société ayant un marché avec l'État. Un parlementaire pourrait détenir des actions d'une société ayant un marché avec l'État s'il s'agissait d'une société publique et s'il possédait moins de 5 p. 100 du nombre total des actions émises. La plupart de ces marchés permis avec le gouvernement devraient être divulgués et le parlementaire devrait également faire connaître toutes les sociétés pour lesquelles il est administrateur, directeur ou gérant ainsi que les montants des subventions ou subsides reçus de l'État. Le public aurait accès à toutes les déclarations. Les candidats aux élections seraient tenus de faire connaître tous les marchés conclus ou les postes qu'ils occupent auxquels ils n'auraient pas droit s'ils étaient parlementaires ainsi que toutes les sociétés publiques dans lesquelles ils possèdent plus de 5 p. 100 du nombre total des obligations émises. Un candidat ne pourrait pas conclure un marché avec le gouvernement pour la fourniture de services supposant l'utilisation de deniers publics.

Le règlement de chaque Chambre interdirait aux parlementaires de plaider, moyennant rémunération, une cause privée pour des parlementaires ou des fonctionnaires ou auprès de conseils ou de tribunaux du gouvernement. Les parlementaires seraient tenus de signaler tous les intérêts financiers pertinents "non partagés avec toutes les autres personnes ou avec des groupes particuliers de la société" dans les débats au Parlement ou dans leurs rapports avec des parlementaires, des ministres ou des fonctionnaires. Une autre règle demanderait aux parlementaires de veiller à ne pas profiter ou sembler profiter de renseignements confidentiels qu'ils détiennent. La règle actuelle empêchant un parlementaire ayant un intérêt pécuniaire direct dans une affaire de voter là-dessus serait maintenue.

Une disposition de "recours public" permettrait à un particulier d'intenter des procédures judiciaires dans le cas où le procureur général n'agit pas, pourvu qu'il existe des motifs raisonnables de croire que la Couronne a raison d'intenter des poursuites contre un parlementaire. Un comité de chaque Chambre étudierait toutes les questions litigieuses qui lui seraient soumises et donnerait sur demande des conseils

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

aux parlementaires. Seraient exclus de la compétence du comité, les conflits d'intérêts des membres du Cabinet qui pourraient surgir en raison de leurs fonctions en tant que ministres de la Couronne. Le comité aurait le pouvoir d'accorder à un parlementaire une dispense spéciale lui permettant de conclure un marché avec l'Etat pour des raisons d'intérêt public ou de graves difficultés personnelles.

B. Rapport du Comité de la Chambre sur le Livre vert

Le Comité permanent des privilèges et élections de la Chambre des communes a déposé son rapport sur le Livre vert le 10 juin 1975. Il a accepté la teneur générale des propositions gouvernementales en proposant cependant deux modifications importantes. Il recommandait que chaque parlementaire présente sa déclaration d'impôt et fournisse des renseignements sur tous ses intérêts financiers, y compris ceux détenus au nom de son conjoint ou des enfants à sa charge. Ces renseignements seraient confidentiels et ne pourraient faire l'objet d'une étude que par une injonction ou un ordre de renvoi de la Chambre. Le Comité a par ailleurs recommandé la suppression des propositions concernant les candidats à une élection pour ne pas décourager les gens de se porter candidats. Les autres recommandations portaient sur l'augmentation des marchés de l'État à 5 000 $ la nomination d'un archiviste pour conserver les renseignements et conseiller les parlementaires dans des situations difficiles, la possibilité pour les parlementaires d'obtenir un jugement déclaratoire d'une cour fédérale à propos des affaires qui nécessiteraient une divulgation, une interdiction précise qui empêcherait les parlementaires de faire partie de l'administration municipale, et la divulgation des conditions posées quant aux congés d'emploi.

C. Rapport du Comité Sénatorial sur le Livre Vert

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a déposé son rapport sur le Livre vert le 29 juin 1976. Le rapport faisait état d'un certain nombre de recommandations importantes. En ce qui a trait aux honoraires interdits, il recommandait un libellé plus précis qui établirait la distinction entre l'interdiction

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

de faire du lobbying pour une rémunération auprès des parlementaires et des fonctionnaires, et l'interdiction de comparaître devant les conseils fédéraux en vue d'une rémunération. Cette dernière recommandation n'interdirait que la comparution en vue d'une rémunération devant un tribunal lorsqu'un droit ou un intérêt dépend d'une décision administrative. Il était recommandé que l'interdiction d'occuper un poste au niveau fédéral ne s'applique que si le poste était rémunéré et que des dépenses raisonnables soient permises. Les postes provinciaux devraient être autorisés à condition qu'ils soient temporaires et non rémunérés, et qu'ils n'impliquent aucun rapport avec le gouvernement fédéral. Le Comité n'a pas estimé qu'un conflit surgissait du simple fait qu'un parlementaire était actionnaire ou directeur d'une société participant à un marché de l'État. Un conflit surgit si le parlementaire, son conjoint ou un de ses enfants à charge est partie dans une telle société, s'il possède 5 p. 100 ou plus des actions ou s'il est dirigeant ou administrateur d'une telle société. Le Comité a également recommandé que l'on étudie de nouveau la possibilité d'interdire aux parlementaires de participer à l'octroi des permis, notamment des permis de radio-télédiffusion.

En ce qui concerne la divulgation des intérêts financiers, le Comité a recommandé qu'une liste des sociétés dans lesquelles un parlementaire, son conjoint ou ses enfants à charge détiennent des actions ou des valeurs mobilières soit révélée à titre confidentiel. Cette recommandation concorde avec la proposition du Livre vert voulant que soit révélée publiquement la liste de toutes les sociétés dont le parlementaire est dirigeant, administrateur ou directeur, ainsi que le nombre d'actions détenues dans la société. Le Comité sénatorial a rejeté la recommandation du Comité de la Chambre voulant que le parlementaire fournisse une copie de sa déclaration annuelle d'impôt sur le revenu, ainsi que la proposition du Livre vert concernant le recours public.

D. Projet de loi C-6, Loi concernant l'indépendance du Parlement

Ce projet de loi a été présenté au mois d'octobre 1978. Il a été présenté en deuxième lecture mais est mort au feuilleton lors de la dissolution du Parlement au mois de mars 1979. Le projet de loi C-6

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reprenait essentiellement les dispositions du projet de loi C-62 présenté en première lecture lors de la session précédente, mais qui était resté en plan au feuilleton. Le projet de loi étendait les dispositions du Livre vert, y incorporant certaines recommandations formulées dans les rapports des deux Comités. L'interdiction concernant la participation à un marché de l'État a été étendue pour interdire à un parlementaire de participer à quelque activité soumise à une autorisation en vertu d'une loi fédérale et qui est ainsi désignée par les règles de l'une des Chambres. Le projet de loi interdisait également aux parlementaires d'agir comme avocats, vérificateurs ou experts-conseils auprès de sociétés participant à un marché de l'État ou soumises à une autorisation du gouvernement fédéral. L'interdiction ne frapperait pas les activités autorisées dans lesquelles les conditions sont identiques pour tous les parlementaires ou pour certaines catégories du public. L'exception touchant la détention d'actions dans une proportion de 5 p. 100 a été changée pour les actions comportant un droit de vote et la valeur totale de telles actions a été fixée à 15 000 $. Une autre exception importante autoriserait un parlementaire à placer ses intérêts dans une fiducie pourvu qu'elle soit conforme à des règles non encore établies. Les conjoints et enfants à charge seraient exclus de l'interdiction à moins que leurs intérêts ne soient détenus pour le compte du parlementaire.

Le projet de loi allait bien au-delà du Livre vert en ce qui concerne l'obligation de divulguer. Il y ajoutait notamment les cas suivants: les entreprises ou les cabinets professionnels dont le parlementaire est dirigeant, administrateur, gestionnaire, propriétaire, associé ou employé à tout autre titre et la nature du congé pour absence; les bénéfices d'une valeur de plus de 100 $ reçus à titre privé par le parlementaire ou son conjoint d'une personne n'ayant pas de lien de parenté avec eux; les paiements, à l'exclusion des frais, reçus à titre de conférencier ou d'auteur d'articles; les voyages effectués à l'extérieur du Canada par lui ou par son conjoint, qui ont été payés ou parrainés par une personne n'ayant aucun lien de parenté avec eux, ou par un organisme autre que la Couronne; les biens immobiliers à l'exclusion des résidences; les entreprises dans lesquelles le parlementaire ou son conjoint possède un

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

intérêt d'une valeur supérieure à 1 000 $, tel que visé dans les règles de la Chambre; les créanciers n'ayant aucun lien de parenté avec le parlementaire ou son conjoint lorsque le montant total de la créance est supérieur à 5 000 $; les autres sources de revenus supérieurs à 1 000 $; et les fiducies créées dans les circonstances décrites ci-dessus.

Le projet de loi a également repris les recommandations des comités parlementaires concernant les charges, les commissions et les emplois interdits. L'interdiction qui frappe les fonctions fédérales ne s'applique qu'aux fonctions rémunérées. Un emploi temporaire dans un gouvernement municipal, provincial ou étranger peut être autorisé s'il est approuvé par la Chambre concernée. Les fonctions d'archiviste seraient établies. Un parlementaire pourrait demander à la Cour fédérale de rendre un jugement déclaratoire portant sur l'application de la loi et des règles.

E. Rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts - mai 1984

Dans l'exécution de son mandat, ce groupe de travail s'est vu investi d'une double mission. Il a été chargé d'élaborer une façon d'aborder les conflits d'intérêts qui permettrait à la fois de garantir l'intégrité de l'appareil gouvernemental ainsi que la confiance du public dans celui-ci et de reconnaître la nécessité d'attirer des candidats de haut calibre dans la Fonction publique.

Les auteurs du rapport tentent de définir une série de conflits d'intérêts qui vont d'activités extrêmement répréhensibles à d'autres de moindre gravité. Voici les activités en question:

1. Tractations de la part d'un titulaire de charge publique

2. Transfert facultatif de valeurs économiques d'une source privée à un titulaire de charge publique

3. Aide accordée par les titulaires de charges publiques aux personnes physiques et morales dans leurs rapports avec le gouvernement

4. Aide accordée par les anciens titulaires de charges publiques aux personnes physiques et morales dans leurs rapports avec le gouvernement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5. Avantages personnels découlant de renseignements obtenus dans l'exercice de fonctions officielles

6. Usage privé des biens du gouvernement

7. Activité politique partisane de la part des titulaires non élus de charges publiques

8. Critique des politiques gouvernementales

9. Conduite indigne dans un poste public.

Les auteurs recommandent diverses façons d'aborder ces situations de conflits d'intérêts, selon leur gravité: utilisation d'un code d'éthique, procédures judiciaires ou quasi judiciaires, ou établissement de codes complémentaires s'appliquant dans des situations communes à certains organismes d'État ou propres à un organisme en particulier.

Les moyens de minimiser les conflits d'intérêts pourraient prendre la forme de règles édictées par le Gouverneur en conseil. Parmi les recommandations importantes du rapport, signalons celle qui vise l'établissement d'un Bureau de l'éthique dans le secteur public, qui assumerait des fonctions consultatives, administratives, d'enquête et de sensibilisation. Si le Groupe de travail a recommandé l'adoption de règles régissant l'après- mandat, il a toutefois reconnu que l'application de ces règles pourrait poser des problèmes. Il est beaucoup plus facile de faire respecter les règles par ceux qui sont encore en fonction que par ceux qui ne sont plus au service de l'État.

Dans leur conclusion, les auteurs du rapport proposent d'inclure un certain nombre de leurs recommandations dans les contrats d'engagement du gouvernement du Canada.

F. Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat - septembre 1985

Ce code, qui s'applique aux ministres, aux secrétaires parlementaires et aux autres hauts fonctionnaires, stipule que dès qu'il est nommé dans ses fonctions, le titulaire d'une charge publique doit organiser ses affaires privées de façon à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Le code propose des moyens d'application et confère la responsabilité de son administration au Sous-registraire général adjoint, sous la direction du Greffier du Conseil privé. Il établit en outre des limites de temps pour la cession des biens ou les déclarations publiques.

Il contient par ailleurs la liste de certaines activités extérieures qui sont interdites ainsi que de restrictions concernant les activités des anciens titulaires de charges publiques qui ne sont plus en fonction.

Ce code faisait partie d'une série de propositions présentées par le gouvernement pour sauvegarder l'intérêt public. Parmi les autres mesures proposées à cet égard, mentionnons la publication d'instructions à l'intention des ministres au sujet de l'embauchage de membres de leur famille, l'examen des nominations du Gouverneur en conseil par le Parlement, ainsi que la tenue d'un registre des démarcheurs parlementaires.

G. Registre des intérêts des députés

Le 25 novembre 1985, le Comité permanent de la gestion et des services aux députés de la Chambre des communes a été chargé d'étudier l'opportunité d'établir un Registre des intérêts des députés. Dans le cadre de ses travaux, le Comité tentera donc de déterminer s'il y a lieu de divulguer la rémunération que touche un député pour siéger au conseil d'administration d'une entreprise publique ou privée, pour occuper d'autres postes ou fonctions ou pour exercer d'autres métiers ou professions. Le Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure a été saisi de la même question.

Ce registre pourrait aussi faire état des paiements, bénéfices ou avantages matériels obtenus d'organismes et de gouvernements étrangers ou au nom de ces derniers. Les propriétés foncières d'une valeur importante et les actions détenues par les députés et les sénateurs pourraient en outre être visées.

Le Comité de la gestion et des services aux députés a déposé son rapport sur ce sujet le 26 mars 1986. Il y est question des articles du Code criminel sur la corruption, de la partie du Règlement qui

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

traite de la participation d'un député à un vote sur une question à l'égard de laquelle il a un intérêt pécuniaire direct, ainsi que des dispositions de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes consacrées aux conflits d'intérêts. Après avoir consulté des députés de tous les partis, le Comité a conclu qu'il n'y a pas lieu d'instaurer un registre des intérêts des députés et que la législation actuelle applicable aux conflits d'intérêts des députés est satisfaisante. Il a indiqué en outre qu'un tel registre n'aurait pratiquement pour effet que de permettre des ingérences dans la vie privée des députés.

Le Comité sénatorial a abordé son mandat sur cette question d'une manière toute différente. Il a étudié la façon dont les tribunaux ont interprété les dispositions du Code criminel et en a conclu que leurs décisions soulèvent un certain nombre de questions fondamentales concernant le Code dans sa forme actuelle. En outre, le Sénat s'est préoccupé des règles sur les conflits d'intérêts énoncées dans la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, signalant que les pénalités qu'elle impose et les normes d'éthique qu'elle préconise sont sans doute dépassées.

Le Comité sénatorial a recommandé une refonte complète des règles sur les conflits d'intérêts applicables aux parlementaires, et il souhaiterait que la question soit renvoyée à un comité mixte.

CHRONOLOGIE

17 juillet 1973 - Le Livre vert intitulé "Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts" est déposé à la Chambre des communes.

18 juillet 1973 - Dans une déclaration à la Chambre des communes, le premier ministre Trudeau expose le contenu de directives supplémentaires à l'intention des ministres. Ces derniers seraient tenus de démissionner de certains postes dans les sociétés, de rompre les associations commerciales et de céder certains intérêts financiers, en plaçant les autres dans un fonds de fiducie.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

18 décembre 1973 - Le premier ministre expose à la Chambre des communes les directives pour les fonctionnaires en matière de conflit d'intérêts.

3 janvier 1974 - La Loi sur les dépenses d'élection est lue pour la troisième fois. Elle limite le montant des sommes pouvant être dépensées au cours d'une campagne électorale, exige qu'il soit rendu compte des dépenses et des contributions et que le nom des donateurs dont la participation dépasserait 100 $ soit rendu public, tout en prévoyant le remboursement partiel des dépenses des candidats.

10 décembre 1974 - Le Livre vert est renvoyé au Comité permanent des privilèges et élections de la Chambre des communes.

9 avril 1975 - Le Livre vert est déposé au Sénat et renvoyé le jour suivant au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

10 juin 1975 - Le Comité permanent des privilèges et élections de la Chambre des communes dépose son rapport sur le Livre vert; il en approuve, en général, les dispositions et recommande quelques modifications.

29 juin 1976 - Le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles dépose son rapport, qui recommande certaines modifications aux propositions du Livre vert.

26 juin 1978 - Le projet de loi C-62, Loi concernant l'indépendance du Parlement, est présenté à la Chambre des communes avec les Règlements de la Chambre des communes et du Sénat. Le projet de loi meurt au feuilleton lorsque la session prend fin le 10 octobre 1978.

16 octobre 1978 - La Loi concernant l'indépendance du Parlement est présentée de nouveau avec quelques modifications sous la forme du projet de loi C-6. Les Règlements de la Chambre et du Sénat sont déposés aux Communes le 30 octobre 1978. Le projet de loi est renvoyé au Comité le 8 mars 1979, mais aucune disposition n'est prise et il meurt au feuilleton le 26 mars 1979, lors de la dissolution du Parlement.

1er août 1979 - De nouvelles règles concernant les conflits d'intérêts applicables aux ministres, à leur conjoint et à leurs enfants à charge sont émises par le premier ministre Clark. Les avoirs personnels et ceux de nature non commerciale (c.-à-d. résidences, bons d'épargne, oeuvres artistiques) sont exemptés; les avoirs considérés comme ne créant pas de conflit (c.-à-d. fermes, titres non commercialisés

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

publiquement) devront être rendus publics. D'autres avoirs devront être vendus ou placés dans une fiducie à gestion indépendante et certaines activités professionnelles, corporatives et commerciales sont complètement interdites.

1er mai 1980 - Des lignes de conduite en matière de conflits d'intérêts pour les ministres du Cabinet sont déposées à la Chambre (Document parlementaire n° 321-7/3). Les lignes de conduite sont semblables à celles du 1er août 1979 mais ne s'appliquent pas explicitement aux conjoints et aux enfants à charge; cependant, les ministres ne peuvent pas transférer leurs avoirs à leur conjoint ni à leurs enfants à charge pour échapper aux règles contenues dans le guide.

7 juillet 1983 - Établissement d'un groupe de travail fédéral sur les conflits d'intérêts, chargé d'examiner les principes et règles touchant les conflits d'intérêts ainsi que leur évolution et de déterminer s'il y a lieu d'adopter de nouvelles façons d'aborder le problème.

mai 1984 - Publication du rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts, intitulé L'éthique dans le secteur public.

9 septembre 1985 - Dépôt par le gouvernement d'un code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat.

25 novembre 1985 - Examen de l'opportunité d'établir un registre des intérêts des députés.

17 décembre 1985 - Examen de l'opportunité d'établir un registre des intérêts des sénateurs.

26 mars 1986 - Dépôt du rapport du Comité de la gestion et des services aux députés sur le registre des intérêts des députés.

7 mai 1986 - Rapport du Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure sur le registre des intérêts des sénateurs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE

(1) Cooper, Ann, "Carter Signs Government-Wide Ethics Bills", Congressional Quarterly Weekly Report, v. 36, 28 octobre 1978, pp. 3121-3122. (Bibliothèque du Parlement JK/1/C15)

(2) Finsten, Hugh, A Comparison of Conflict of Interest Rules for Legislators in Canada, the United States, Britain and Australia, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 24 octobre 1979.

(3) Gibbons, Kenneth M., Donald C. Rowat, éditeurs, Political Corruption in Canada: Cases, Causes and Cures, The Carleton Library, n° 95, McLelland and Stewart Ltd., Toronto, 1976. (Bibliothèque du Parlement JL82/C6/P64/c.3)

(4) Johansen, David, Réglementation des conflits d'intérêt applicable aux députés des assemblées législatives provinciales, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, étude revue le 20 juin 1983.

(5) Kirby, John C., Jr., Congress and the Public Trust, Atheneum, New York, 1970. (Bibliothèque du Parlement JK1061/A88)

(6) Les Membres du Parlement et les Conflits d'Intérêts, Information Canada, 1973. (Bibliothèque du Parlement JL/136/A367/1973)

(7) Report on Declaration of Interests, The Parliament of the Commonwealth of Australia, 1975, Document parlementaire n° 182. (Bibliothèque du Parlement, documents australiens)

(8) Report from the Select Committee on Members' Interests (Declaration), Parliamentary Papers of the House of Commons (G.-B.), 1969-70, vol. XIV, n° 57, p. 163. (Bibliothèque du Parlement, documents britanniques)

(9) Report from the Select Committee on Members' Interests (Declaration), Parliamentary Papers of the House of Commons (G.-B.), 1974-75, vol. XIII, n° 102, p. 331. (Bibliothèque du Parlement, documents britanniques)

(10) Williams, Sandra, "Conflict of Interest - The Experience of the American Congress", The Parliamentarian, 1983, p. 138 (Bibliothèque du Parlement JN/248/P37)